

EL ENTORNO DE LA «REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA» EN SUS PRIMEROS AÑOS (Recuerdos del ayer, lecciones para el mañana)

Por
MANUEL PÉREZ OLEA
Vocal del Tribunal Económico-Administrativo Central

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. SENTIDO Y ALCANCE DEL TRABAJO.—II. EL ENTORNO DE LA REVISTA EN SUS PRIMEROS AÑOS: 1. *El entorno institucional: el Instituto de Estudios Políticos.* 2. *El entorno material: instalación, medios, confección de la REVISTA.* 3. *El entorno sociopolítico: la lucha contra la inmunidad del poder en un régimen dictatorial.*—III. EL ENTORNO DE LA REVISTA CINCUENTA AÑOS DESPUÉS: 1. *Claroscuros de una «obra bien hecha».* 2. *Las transformaciones del entorno sociopolítico.*—IV. CONCLUSIÓN: MENSAJE A LAS NUEVAS GENERACIONES.

I. INTRODUCCIÓN. SENTIDO Y ALCANCE DEL TRABAJO

Creo que era André GIDE el que decía, recordando la efímera existencia de una revista literaria nacida con propósitos de muy altos vuelos, que su duración había sido la habitual en este tipo de publicaciones periódicas: la misma que la de las ilusiones que le habían dado vida. El espectáculo del medio siglo de esta REVISTA cobra, a mi entender, aún más valor si lo contemplamos desde la perspectiva de cincuenta años de ilusiones sostenidas, sin que fundadores y sucesores hayan conocido desfallecimientos en tan largo período. Y precisamente por lo dilatado de su existir es por lo que puede no ser totalmente inoportuno recordar el entorno en que se la vio dar sus primeros pasos, incluso en los detalles menudos de su pequeña historia en lo humano, como en lo material. Aquel entorno es tan radicalmente distinto del actual que para las nuevas generaciones, aquellas cuyos padres nacieron a la par de la propia REVISTA, no solamente resulta desconocido, sino, seguramente, sorprendente y en cierta medida incomprensible. A esto último contribuye, sin duda, la sistemática deformación de la realidad de aquel entorno, pues la Historia, como decía NEHRU, la escriben los vencedores para justificarse, y de ello hemos tenido abundantes pruebas en España en el siglo que agoniza.

De aquí que nos hayamos detenido en detalles y menudencias

aparentemente fútiles, pero que pueden, con los años, arrojar más luz que grandes teorías apriorísticas. Sobre todo, para medir las diferencias del ayer al hoy, y también para extraer de aquel ayer alguna luz para las dudas e incertidumbres del presente; porque sería inútil tarea de cronista tratar de hacer revivir al pasado si, simultáneamente, no se aspirase también a hacer más comprensible el presente y a buscar guía y orientación para los que asuman el relevo de las generaciones anteriores. Es éste tal vez el último servicio que los «viejos», desde la ya desmesurada altura de nuestros zancos proustianos, podemos prestar a quienes vienen detrás de nosotros. Nos lo exige la propia obra pasada y aún más el respeto a la memoria de quienes ya no están presentes y que eran, como suele suceder, los mejores.

II. EL ENTORNO DE LA REVISTA EN SUS PRIMEROS AÑOS

1. *El entorno institucional: el Instituto de Estudios Políticos*

La REVISTA nació bajo el patrocinio y en el seno del Instituto de Estudios Políticos, y a ese entorno institucional, desaparecido en 1977, es de justicia que dediquemos algunas líneas. Mi doble pertenencia a la REVISTA, en la que publiqué mi primera colaboración de cierta entidad en 1954, y al Instituto, al que dediqué buena parte de los primeros años de mi vida profesional, tal vez me coloque en una situación de privilegio para hacerlo. El Instituto de Estudios Políticos había sido creado por un Decreto de 9 de septiembre de 1939, con el ambicioso propósito de investigar «con criterio político y rigor científico» —expresión cuya autoría reivindicaba el profesor Carlos OLLERO y no hay por qué regateárselo— «los problemas y manifestaciones de la vida administrativa, económica, social e internacional de la Patria. Dicho organismo podrá ser, al mismo tiempo, escuela para la formación política superior de elementos destacados de las nuevas generaciones».

El Instituto se creaba «dependiente de la Junta Política de Falange Española Tradicionalista y de las JONS». ¿Y qué era esa Junta Política? Pues, según el mismo Preámbulo de ese Decreto, y ya es significativo que hubiera de ser en ese lugar donde se definiese a tan conspicuo organismo, la «Delegación permanente del Consejo Nacional de FET y de las JONS», que estaba «llamada a ser el órgano a través del cual se promueva la reforma del Estado, para que responda en todos sus aspectos a la ambición histórica del

Movimiento Nacional». Ni más ni menos. El mimetismo con el sistema político mussoliniano es evidente y quien quiera profundizar más en el tema puede consultar los tratados doctrinales del fascismo (1). El Gobierno y toda la Administración pública no eran, en principio, sino serviles ejecutores de los fines políticos marcados por el Consejo y su Junta Política. Esta construcción puramente semántica y en la que no creía casi nadie, y el que menos, verosímilmente, el mismo Jefe del Estado que la impulsaba, no funcionó, en buena parte por esto último y en otra porque el arte de gobernar la realidad se aviene mal con las difusas ideologías rimbombantes (2). No hacía tantos años que ORTEGA había planteado la alternativa: o se hace política, o se hace literatura; y la autoridad máxima del «Nuevo Estado» no venía ciertamente a hacer literatura. El Consejo Nacional no se reunió una sola vez entre 1945 y 1956, y lo hizo luego rutinariamente, hasta su tardío y anacrónico despertar en 1966, ya fuera de los límites temporales de este estudio. De él decía José María PEMÁN —Consejero por designación directa del Jefe del Estado— que cuando lo hacía solamente se reunía para escuchar respetuosamente la arenga que le dirigía quien, en principio, debería ser el aconsejado. Si el órgano principal tenía tan limitado existir, su delegación permanente, o sea, la Junta Política, lo tenía aún menor. Lo lógico hubiera sido que el órgano que había de preparar los trabajos previos de investigación para ambos, el Instituto de Estudios Políticos, siguiera los pasos de uno y otro.

Afortunadamente, no fue así, y ello merece algún intento de explicación. Dése la parte que en justicia les corresponde a sus primeros Directores, paradójicamente personas de tanta altura inte-

(1) No es lugar de exponer la doctrina de los autores al respecto, pero puede verse en A. SERMONTI, *Principi generali dell'ordinamento giuridico fascista* (Giuffrè, 1943); ZANZUCHHI, *Istituzione di Diritto pubblico*; COSTAMAGNA, *Dottrina del fascismo* (Torino, 1938-1940), y, especialmente, PANUNZIO, *Teoria generale dello Stato fascista* (Cedam, 1937).

(2) Cuando José Luis DE ARRESE, en 1945 y en sus «Notas al Proyecto del Fuero de los Españoles» (*Obras completas*, I, 1080), mantenía que «la Junta Política y el Consejo Nacional vigilan porque la idea política del Movimiento no acabe quedando recluida en la más oscura vitrina de un Museo arqueológico», era porque, evidentemente, eso era lo que estaba sucediendo, y las consecuencias no eran siempre las que se dan hoy por supuestas. Muchos se sorprenderán al leer que el mismo autor, con ocasión de un discurso ante el Jefe del Estado en diciembre de 1943, preconizaba «que se revisen las indicadas medidas y la necesidad de subsistencia de ciertos organismos, permitiéndose, si es posible, una cierta elasticidad que se traduzca en admitir en la Prensa, por ejemplo, críticas razonadas que puedan significar aportaciones valiosas para la resolución de importantes problemas; y que, al mismo tiempo, se supriman o modifiquen en lo esencial aquellos organismos como las Fiscalías de Tasas y la Comisaría General de Abastecimientos, creados en momentos de dificultad orgánica y que cumplieron todo o parte de su contenido» (*loc. cit.*, págs. 470-471). Hubo que esperar a la *Ley Fraga*, de 1966, y a la reforma política de 1977 para que medidas similares se adoptaran.

lectual como alejadas de la ideología de «FET y de las JONS» (3). Ello permitió, no menos paradójicamente, que, en medio de todas las dificultades políticas y, tal vez aún más graves, materiales que entorpecían la labor intelectual en la España de los cuarenta y los cincuenta, el Instituto se convirtiera en albergue y defensor de personalidades *a priori* tan alejadas del régimen como los profesores MONTERO DÍAZ, MARAVALL, DÍEZ DEL CORRAL y otros muchos más. La práctica inexistencia del Consejo y de la Junta Política dejó al Instituto dueño y señor de sus destinos. Nadie podía pedir cuentas a un organismo extraño a la Administración pública, a los poderes legislativo y judicial, y cuya única existencia oficial, año tras año, era su aparición en los Presupuestos Generales del Estado con una subvención —bastante cicatera— en el mismo epígrafe, pero con mención separada, que el correspondiente al Consejo Nacional y a la Secretaría General del Movimiento, de tal modo que nadie, nunca, controló sus ingresos, sus gastos ni su actividad. Tanto es así que un astuto Secretario General del Instituto, allá por 1956, puso orden en el tema descontando de los haberes de sus empleados —cuyo régimen de personal no se regularizó hasta 1974— el entonces existente Impuesto de Utilidades... para incluir lo que con ese fin se recaudaba en el presupuesto de ingresos de la Institución.

Con estas condiciones de independencia casi absoluta, suntuosa instalación y medios, si no abundantes, al menos suficientes, los sucesivos Directores, y en particular Francisco Javier CONDE, sentaron las bases de una de las empresas intelectuales más notables de la historia española moderna. Su labor propiamente políti-

(3) El primero, de corto mandato, fue Alfonso GARCÍA VALDECASAS, posteriormente Catedrático de Derecho Civil, que hubo de pechar, año tras año, con el recuerdo forzado de su intervención en el «Discurso de la Comedia» (fundacional de Falange Española) en el acto conmemorativo de todo 29 de octubre. Su fidelidad monárquica tuvo al fin su premio al presenciar, el 22 de noviembre de 1975, la proclamación del actual Rey de España, con una indecible expresión de júbilo interno de la que fui testigo. Le sucedió otro monárquico claramente vinculado a la democracia cristiana, José María DE CASTIELLA, posteriormente Embajador en la Santa Sede y Ministro de Asuntos Exteriores, al que siguió Francico Javier CONDE, bajo cuyo mandato se creó esta REVISTA. Compañero intelectual, en sus primeros tiempos, de figuras como Antonio TOVAR y Dionisio RIDRUEJO, CONDE, a pesar de obras circunstanciales como su *Teoría del Caudillaje*, realizó una tarea de la mayor altura, haciendo del Instituto un auténtico centro de ecumenismo intelectual. Testigo de ello fueron la *Colección Civitas* o la *Biblioteca de Cuestiones Actuales*, en la que se publicaron obras tan importantes como distantes de la idea fundacional del Instituto; así, la *Psicología fisiológica* de MORGAN-STELLAR, el *Tratado de Historia de las Religiones* de Mircea ELIADE, o las *Falsas y verdaderas reformas de la Iglesia* del Padre I. CONGAR, una de las grandes figuras del II Concilio Vaticano, pero cuyo libro, al publicarse en España, estaba censurado por la jerarquía eclesiástica francesa. Posteriores directores, dentro del ámbito temporal de este artículo, fueron Emilio LAMO DE ESPINOSA, que mantuvo la fecunda trayectoria de su inmediato antecesor; Manuel FRAGA y Jesús FUEYO, este último miembro desde su fundación del Consejo de Redacción de la REVISTA.

ca, con hitos tan destacables como la redacción del Fuero de los Españoles, de la Ley de Expropiación Forzosa aún vigente o el patético intento de los años 1956-57 de dejar atado y bien atado el futuro del régimen a la ideología falangista, que terminó en la práctica con la bancarrota total de esta fuerza política frente al resto de las participantes en el sistema (4), quedaba oscurecida y como secundaria frente a su catálogo de publicaciones, muchas de ellas reeditadas hoy en día y casi todas, con escasísimas excepciones de sus primeros años (5), de altísimo nivel. Lo mismo cabe decir de sus Revistas, empezando por la de «Estudios Políticos», que aún sigue publicándose y es, con esta de «Administración Pública», la única superviviente de la época de que estoy hablando: desaparecieron los «Cuadernos de Estudios Africanos» y los de «Política Social», y las Revistas de «Política Internacional» y de «Economía Política», sustituidas hoy por otras de temática más acorde con los nuevos tiempos.

No menos importante era la labor de sus *Secciones*, grupos de trabajo vinculados algunos a los Consejos de Redacción de las Revistas respectivas y otros autónomos, como la de Justicia (6), que por el prurito de independencia de su Presidente nunca se reunía en la sede del Instituto. A ellas se deben estudios y proyectos legislativos de tanta importancia como los anteproyectos de Ley de Propiedad Industrial o de Aguas o el primer estudio de tablas Input-Output de la Economía española, empeño casi heroico en una época en que la estadística en España estaba aún balbuciente (7).

El juicio final de la labor del Instituto en estos difíciles años de los cuarenta y los cincuenta lo plasmó, mejor que nadie, la pluma de alguien tan poco sospechoso como el profesor Jaime GUASP (8): fue la máxima creación intelectual en la España de la época; y como, por desgracia, las mismas suspicacias de entonces siguen hoy vivas, habrá que apresurarse a añadir lo que el propio GUASP se cuidaba, valientemente, de precisar: que ese juicio elogioso no era ni es trasladable, ni se pretende que lo sea, al régimen ni a los símbolos de que dependía el Instituto.

(4) Vid. el aleccionador relato de este fracaso en J. L. DE ARRESE, *Una etapa constituyente*, Ed. Planeta, 1982.

(5) Entre las excepciones, la muy citada —por otros motivos— hoy de J. M. DE AREILZA y F. CASTIELLA, *Reivindicaciones de España*, cotizadísima curiosidad bibliográfica.

(6) Presidida por el profesor GARRIGUES, y en la que iniciaron su vida pública juristas de tan dilatada trayectoria posterior como Manuel OLIVENCIA y los ya desaparecidos Pío CABANILLAS y Manuel BROSETA.

(7) Entre los miembros más destacados que intervinieron en su confección figuraban Enrique FUENTES QUINTANA, Juan VELARDE FUERTES y Gloria BEGUÉ.

(8) En el Prólogo a la obra de J. A. GARCÍA-TREVIJANO, *Principios jurídicos de organización administrativa*, IEP, Colección Estudios de Administración, 1957.

2. *El entorno material: instalación, medios, confección de la REVISTA*

La inoperancia del Consejo Nacional no sólo permitió, en los años cincuenta, que el Instituto de Estudios Políticos tuviese una autonomía funcional prácticamente ilimitada, sino que tuvo insólitas y fundamentales consecuencias prácticas. Instituto y Consejo compartían el bello Palacio del Senado, cuya espléndida Biblioteca, posiblemente la mejor de Madrid en fondos bibliográficos de los siglos XIX y XX —hasta que dejara de funcionar— y rica también en valiosas ediciones «príncipe» de los siglos XVI y XVII y hasta de algunos incunables, estaba confiada a la administración del Instituto por el ya citado Decreto fundacional (9). Mientras el Consejo iba reduciendo su actividad y sus necesidades de espacio, la *vis expansiva* del Instituto, que crecía en secciones, publicaciones y actos públicos, le llevaba a ocupar cada vez más despachos, hasta quedarse con buena parte de la planta noble y la totalidad de las restantes. Esta ocupación por la vía de hecho perduró hasta bien entrada la década de los sesenta y prestaba a las instalaciones del Instituto una señorial apariencia, a pesar de su precariedad (10). Así, los cursos del Instituto, de Sociología y Administración pública, con los que se pretendía incorporar a sus tareas a los mejores de la Universidad, y las reuniones de las secciones o de los grupos de trabajo, se desarrollaban en los suntuosos salones decimonónicos, y en los interludios nos paseábamos por el enorme salón de pasos perdidos, presididos por los no menos enormes cuadros encargados hacia 1888 por el Senado de la época. En nuestra juventud la pintura académica e historicista no era precisamente la más apreciada, pero no dejaban de impresionarnos esos gigantescos lienzos, entre los que destacaba el famosísimo «La rendición de Granada», de Pradilla, del que no sabíamos qué admirar más, si sus dimensiones, su composición o el que el autor se hubiese embolsado por pintarlo diez mil duros de una época en que el sueldo de un ministro de la Corona era de diez mil pesetas al año. No desmerecían del anterior las pinturas de Moreno Carbonero («Entrada de Roger de Flor en Constantinopla») y Muñoz Degraín («La

(9) Que también le adscribía la Biblioteca del Congreso, pero ello no llegó a hacerse realidad y la creación de las Cortes Españolas lo dejó sin efecto.

(10) Cuando, recién nombrado Director, quiso Manuel FRAGA poner orden en los teléfonos del edificio, que no se correspondían con su destino real, se encontró con que el que utilizaba el Jefe del Departamento de Personal del Instituto no podía insertarse en la guía ni alterar su adscripción porque era un número secreto reservado al Jefe del Estado como Presidente del Consejo Nacional (!).

conversión de Recaredo»). El lienzo que completaba el cuarteto de cuadros del salón era del pintor filipino —y, por tanto, español— Luna Novicio y quería representar un episodio de la Batalla de Lepanto. Algunas reuniones tenían lugar en una salita presidida por un laureado cuadro de Gisbert que pretendía reflejar la llegada de los puritanos a América, aunque su personaje central igual podía ser un tenor cantando un aria de Donizetti. El más enigmático de todos era otro lienzo de grandes dimensiones que ocupaba todo un testero de otro gran salón. El pintor había tomado por motivo de inspiración la muerte del general Concha (más conocido por el Marqués del Duero) en una de tantas escaramuzas de las guerras carlistas, y ciertamente parecía parvo tema para tanta pintura.

Pero la independencia, de hecho casi absoluta, de que gozaba el Instituto tenía consigo para sus actividades, y por ende para la REVISTA, otras ventajas materiales y espirituales no menos importantes. Entre las primeras estaba la de gozar de un suministro asegurado y casi ilimitado de papel editorial al precio oficial de tasa, privilegio cuya trascendencia difícilmente entenderán los jóvenes de hoy, ignorantes de lo que es vivir en épocas de escasez y mercado negro. Pálidos de envidia veían los editores privados descargar, por la puerta lateral de la calle del Reloj, camiones repletos de un papel, generalmente, de excelente calidad para lo que se estilaba. Entre las segundas, el hecho de que las publicaciones del Instituto estaban exentas de censura oficial, en tiempos en que ésta aherrojaba toda manifestación de pensamiento o de expresión artística. Eran raras las ocasiones —si se tiene en cuenta que la REVISTA vivió cinco lustros, o sea, exactamente la mitad de su existencia, bajo ese sistema político— en que se sintió el peso de la represión política, casi siempre *a posteriori* y sin que llegase nunca la sangre al río (11). A la ausencia de policía del pensamiento, que permitía una libertad de expresión insólita en aquellos días, habría que sumar la ausencia de consignas: únicamente en una ocasión, que yo recuerde, se indicó a la REVISTA la conveniencia de redactar un trabajo «de encargo», bajo la forma de glosa de la recientemente publicada Ley de los Principios del Movimiento Nacional, posiblemente la menos fundamental de las Leyes fundamentales del siste-

(11) Vid., al respecto, L. MARTÍN-RETORTILLO, *Más de cien cuatrimestres de esfuerzo callado y convivencia*, en el núm. 114 de esta REVISTA. De hecho, el autor de estas líneas fue el único en sentarse en el banquillo, acusado de desacato por poner inadvertidamente el dedo —según le reconocería años más tarde alguno de los actores— en una llaga aún abierta por las aparentes connivencias judiciales con los intereses de una poderosa empresa pública. Vid. la lamentable nota de rectificación, única, según creo, en la historia de la REVISTA, en la pág. 158 del núm. 25. (Salvo de este modo la omisión, obviamente involuntaria, de este episodio en el artículo antes citado.)

ma anterior. El trabajo (colectivo de la Sección de Administración Pública) encabeza el número 27 y su lectura resulta, hoy, bastante instructiva. Por ejemplo, la glosa del principio de unidad nacional, al que se paga el tributo de *lip service* que cabría esperar, se resuelve para los glosadores haciendo de ese principio nada menos que el habilitante para la sustitución del Estado centralizador, en crisis, por nuevas fórmulas organizativas que sustituyan, por ejemplo, a las formas clásicas de división territorial, inadecuadas e insuficientes para servir de base a la actuación del Estado, agrupando la gestión de los servicios públicos «en grandes entidades territoriales con cierta autonomía —al menos administrativa—», para lo cual «habría que acudir a fórmulas más amplias, interprovinciales o ya decididamente regionales». Parece poco menos que el Título VIII de nuestra Constitución estuviera en germen en el principio de unidad de la Ley fundamental de 1958. Únicamente en el ámbito de la REVISTA y de su sede institucional podían postularse en esa época cosas semejantes.

En la planta noble del hoy, nuevamente, Palacio del Senado, la REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ocupaba uno de los despachos que daban a la Plaza de la Marina Española, amplia y despejada, pues no había prácticamente automóviles salvo cuando se había elegido como escenario para rodar alguna película ambientada en los comienzos de siglo, como la inspirada en la comedia de MIHURA *Sublime decisión*. Era una habitación no muy amplia y el mobiliario estaba directamente heredado de los años veinte y aun de antes. No puedo dejar de mencionar el teléfono, una joya de bronce y maderas nobles, ligado a la centralita por dos inmensas pilas de voltio y medio y una manivela que había de ser girada frenéticamente, como se ve en las estaciones de ferrocarril de las películas del Oeste, para establecer conexión. Un buen día, un operario lo sustituyó por un horrendo artefacto de baquelita negra y se llevó, «para tirarlo», lo que hoy sería una cotizada antigüedad. Dos mesas medianas y una auxiliar, de madera, como los armarios, y una máquina de escribir Underwood, seguramente coetánea del teléfono, completaban la instalación. Sin olvidar un enigmático cuadro, de torpe factura (algunos decían que estaba inacabado) y desconocido autor (12), titulado «Prisión de una reina de Mallorca» y que representaba a una dama con medieval vestimenta corriendo desalada por una porticada galería, huyendo no se sabía bien de qué o de quién. Al menos la infortunada soberana tuvo

(12) No le salva mucho del anonimato saber que su autor fue don Nicasio SERRET Y COMÍN, pintor valenciano fallecido en 1880 y que tomó la inspiración para el cuadro de un párrafo de los *Anales de la Corona de Aragón*, del historiador ZURITA.

ocasión de aprender a lo largo de los años todo el Derecho administrativo del mundo.

Porque bajo su mirada se gestaba, número tras número, con un esmero artesanal y a veces como fruto de succulentas polémicas entre algunos de sus redactores, polémicas a las que los jóvenes educandos asistíamos con fervor y que luego daban lugar a nuevos artículos o a largas notas a pie de página en donde se exorcizaba al adversario, cada número de la REVISTA, empezando por el encargo a los miembros del Consejo o de la Sección para que escribieran artículos, crónicas o notas, si los originales escaseaban. En estos días de CDRom y de e-mail costará creer que casi todos los manuscritos lo eran realmente, y eran pasados a máquina por Beatriz SANTOS, la secretaria de la REVISTA a la que nunca se pagará lo suficiente el desvelo y la dedicación que prestaba a una tarea que sentía como propia. Una vez corregidos los textos a máquina y confeccionado el sumario del número siguiente, se enviaban a la imprenta para que preparara las primeras galeradas, generalmente llenas de faltas y errores tipográficos que habían de corregir los propios autores con la simbología propia codificada para cada rectificación. A las primeras galeradas seguían, lógicamente, las segundas, que —salvo que en las primeras se hubieran introducido alteraciones sustanciales que aconsejasen remitirlas de nuevo al autor— eran revisadas en la Secretaría. Estas galeradas eran las definitivas, y así se nos hacía saber, pues una vez corregidas y nuevamente compuestas se llevaban, en azarósísimo traslado, a otra parte de Madrid en donde estaba el taller en el que se «echaba el plomo» y ya no cabía enmendar nada, procediéndose a la impresión en el papel previamente sacado del sótano del Instituto. Menos veces de lo que hubiera sido lógico se venía al suelo alguna segunda galerada en el camino del taller de composición al de impresión y en ese caso había de empezarse nuevamente todo el proceso.

El grueso de las colaboraciones nacía del propio grupo fundacional de la REVISTA, con alguna más de otra procedencia. Estaba naciendo una disciplina nueva en la Ciencia jurídica española y toda su temática estaba prácticamente virgen. Los predecesores, o bien pertenecían a etapas tan distintas que no servían más que de punto de lejana referencia, o bien se consideraba que no alcanzaban la calidad intelectual y la depuración científica que desde el primer momento se sentaron como bases imprescindibles para ser tenidos en cuenta; y en una materia tan amplia e inexplorada como la Administración pública, su régimen jurídico y la Ciencia de la Administración, no faltaban nunca los temas para completar

cada cuatrimestre un número de contenido verdaderamente excepcional en cantidad y calidad. Cuestión distinta era la Bibliografía y la «Revista de Revistas». De un lado, las circunstancias de la época no facilitaban las relaciones internacionales ni, mucho menos, la adquisición de libros o la suscripción a revistas de otros países: ni la REVISTA tenía dinero ni el país divisas para sufragarlo. Pero, por otro lado, los fundadores de la REVISTA tenían muy clara la idea de cuán imprescindible era la apertura al exterior en esta como en tantas otras materias; de que, al menos en temas científicos, no podía admitirse la autarquía que se preconizaba para otras esferas. Se aprovechaba la asistencia a congresos o simposios para abastecerse de libros y revistas, pero, sobre todo, se trataba por todos los medios de establecer conciertos de intercambio que permitieran recibir sin desembolso publicaciones foráneas. El sistema funcionó sorprendentemente bien con las Revistas afines, y ninguna de las más importantes dejaba de recibirse en la redacción a finales de los cincuenta. En pocas materias se tendría en España, por aquellos años, una documentación tan actualizada en este sentido. Con los libros era otro cantar: había que seducir a las editoriales con la promesa de reseñas críticas o de eventuales traducciones y, aunque la maniobra no dejó de tener éxito, recuerdo haber recibido de algunas editoriales cartas en las que, a la vez que se agradecía nuestro interés por sus ediciones, nos recordaban que el negocio editorial consistía primordialmente en vender libros, no en regalarlos. Es curioso, significativo y tal vez lamentable que la bibliografía extranjera sea hoy tan escasamente tratada, quizás por no ser ya difícil acceder a ella, quizás porque, con el tiempo, nos hemos vuelto endógamos.

3. *El entorno sociopolítico: la lucha contra la inmunidad del poder en un régimen dictatorial*

La «declaración de principios» con que se abre el número primero de la REVISTA revela la claridad de ideas que presidía a la nueva publicación y a sus redactores. No era una revista de Derecho administrativo, sino de Administración pública, abierta por ello con una «especial sensibilidad a las dos vertientes de lo administrativo: el poder, del que es [la Administración] el más imprescindible y sutil instrumento», y el administrado, esto es, el ciudadano sobre el que se ejerce ese poder y, a la vez, en cuyo interés se ejercita (o, al menos, debería ejercitarse). De aquí el ámbito teóri-

co de su estudio: la política, la Ciencia y el Derecho de la Administración, con una especial referencia a la Administración financiera y fiscal, de «importancia creciente, que hasta el presente ha sido tratada con escasa visión de conjunto y limitada muchas veces a mera casuística».

La fidelidad a estos propósitos fundacionales ha sido desigual. Un vistazo a los Índices de la REVISTA demuestra que los temas fiscales, salvo en los primeros años, han sido progresivamente abandonados. Cuando, en 1963, se publica la Ley General Tributaria, que constituye el primer intento histórico de crear una Administración fiscal sometida a un régimen jurídico completo, el hecho pasa prácticamente inadvertido. Si descontamos del epígrafe «Administración económica y financiera» del *Índice* de los 129 primeros números de la REVISTA los trabajos dedicados a la empresa pública, la planificación económica y otros temas similares, no quedan, entre estudios y crónicas, más de veinticinco dedicados específicamente a temas fiscales y tributarios (13). La consecuencia ha sido que el Derecho tributario sigue adoleciendo de esa falta de criterios definidos y de ese casuismo exasperante que se denunciaba. Se ha llegado a decir no hace mucho que la joven (?) disciplina del Derecho tributario «paradójicamente ha creado una construcción científica del sistema tributario sin tener un concepto del tributo acabado y aceptado por la doctrina» (14). Ya se dirá qué «construcción científica» cabe a partir de una insuficiencia de base semejante; pero aquí lo único que cabe es lamentar que esta REVISTA no cumpliera su promesa y relegase al olvido casi completo ese campo, tan fundamental, sin embargo, en las relaciones entre poder público y administrados.

Con la Ciencia de la Administración —concepto que en 1950 era una novedad que empezaba apenas a adquirir relevancia fuera de nuestras fronteras, especialmente en el mundo anglosajón— cabe decir algo muy parecido: de los veinticinco capítulos que abarca el índice de materias del *Índice* general antes citado, solamente uno se dedica a ella, y no más de tres páginas de las noventa largas del total. Alguna precisión complementaria no será, sin embargo, superflua. Por un lado, la Ciencia de la Administración sirvió de base, a partir de 1956, para la ocupación política de las

(13) A los que habría que añadir algún otro no incluido en esta sección, como el de GARCÍA DE ENTERRÍA, *Sobre la naturaleza de la tasa y las tarifas de los servicios públicos*, en el núm. 10, que sigue siendo insuperado en la materia.

(14) J. ARRIETA MARTÍNEZ DE PISÓN, *Régimen Fiscal de las Aguas*, Civitas, 1991. Vid. nuestra recensión a esta obra en el núm. 120 de esta REVISTA, págs. 521 y ss. Por cierto que todas las objeciones aquí suscitadas a la Ley de Tasas de 1989 se han visto ratificadas por el Tribunal Constitucional en reiterada jurisprudencia.

altas esferas administrativas por un grupo ideológico bien concreto, que hizo de los principios de «economía, celeridad y eficacia» el *leit motiv* de su actuación, y así esa obra maestra de la juridicidad administrativa que es la añorada Ley de Procedimiento, de 1958, en cuya redacción intervinieron decisivamente algunos miembros de la REVISTA, se presentó, sorprendentemente, a la opinión pública extranjera como la *Spanish O & M Act* (o sea, la Ley española de organización y métodos), en tributo a los movimientos de moda en la Europa —y aun la América— de aquellos años. De otra parte, la REVISTA se quiso doblar, en cierto modo, con la colección «Estudios de Administración», en la que, si no escaseaban ciertamente las monografías jurídicas —culminando con el *Tratado* de FORSTHOFF, en cuya difícil traducción intervinieron no menos de tres personas, lo que demoró notablemente su publicación—, se dio cumplida entrada a los temas de la Ciencia administrativa, con nombres como los de MOONEY, TEAD o la famosa obra de Chester BARNARD *The functions of the executive*, que planteó también el problema de cómo trasladar *executive* al español, pues en aquellos tiempos no se había tirado por la calle de en medio en la asimilación del vocablo y «ejecutivo» se aplicaba exclusivamente al poder que definiera MONTESQUIEU: de ahí la perífrasis de «elementos dirigentes» con que finalmente se publicó. Con los años, no obstante, la colección derivó también hacia el mundo del Derecho, en evolución paralela al declive de la atención suscitada por la Ciencia de la Administración, la cual, durante algún tiempo, se había presentado como panacea de todos los males del sector público. A alguno de sus más fervorosos epígonos oí vaticinar con toda seriedad la inminente desaparición del poder legislativo, sustituido por una máquina cibernética a la que se suministrarían por un conducto los datos de la realidad sobre la que se quería actuar y por otro el resultado final que se pretendía alcanzar, y por el otro extremo saldría el texto completo de la ley o el reglamento, con sus títulos, artículos y disposiciones transitorias y todo. El espectáculo de algunas leyes recientes nos hace añorar (¡quién iba a decirlo!) que tan singular profecía no se haya cumplido.

Lo cierto, por lo tanto, es que fue el Derecho administrativo el gran beneficiado de la labor de la REVISTA, y si no sería justo afirmar que ésta lo creó, pues sería ignorar a valiosos antecedentes, sí lo es dar por sentado que fue ella la que lo conformó y dio plenitud entre nosotros. Lo hizo, además, en circunstancias sumamente difíciles, en las que cabía esperar que el delicado equilibrio entre poder y administrado, tan sutilmente esbozado desde la primera página del primer número, se venciese sin pudor alguno del lado del poder.

Cuando, a comienzos de los años sesenta, la organización «Por el Imperio de la Ley», predecesora de la actual «Amnistía Internacional», hizo público un estudio, profundamente negativo, como era lógico, de la realidad político-jurídica de la España de entonces, no tenía más remedio que admitir, a regañadientes, que, «al menos teóricamente», la legislación reciente española había configurado una de las Administraciones públicas más sometidas al Derecho y a la justicia de toda Europa. En este resultado, el papel de la REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA y de sus hombres había sido determinante. ¿Cómo fue posible este aparente contrasentido de la instauración de un régimen jurídico al que estaba sometida la Administración, y por lo tanto, al menos parcialmente, el Poder público, en un régimen político totalitario y dictatorial?

La explicación más corriente, tan superficial como zafia, se puede leer, desgraciadamente, en las propias páginas de esta REVISTA. «En medio de este delirio de antijuricidad —se dice— aparece sorprendentemente una legislación administrativa de la más alta calidad. BALLBÉ dice que si la transición ha sido posible, se debe a la existencia previa de un conjunto de leyes que, en plena locura represiva y contradictoriamente con ella, organizaron el Estado. Es muy probable que tenga razón. Con toda probabilidad, gracias a una docena de profesores de Derecho administrativo y a otra docena de magistrados de lo contencioso que en total silencio trabajaban, fue posible en 1976 lo que no había sido en 1930. Creo que estos 25 hombres merecen que se les dé las gracias» (15).

Pues sánles dadas y la Laureada de San Fernando por añadidura. No obstante, dejemos constancia de que nuestra admiración, si es mucha por esa obra, lo es mucho más por la habilidad verdaderamente maquiavélica de que hicieron gala, ya que esos profesores consiguieron, «en silencio y en plena locura represiva», que sus creaciones legislativas sortearan al Consejo de Ministros, a las Cortes y al mismísimo Jefe del Estado, se publicasen por él refrendadas en el «Boletín Oficial» y «organizasen el Estado» a espaldas

(15) J. L. GONZÁLEZ-BERENGUER, recensión al libro de Manuel BALLBÉ, *Orden público y militarismo en la España constitucional*, en el núm. 105, pág. 468. Esta opinión es, además, injusta en cuanto ignora a un tercer elemento, anterior a los dos citados y ejemplar en su tarea, callada pero de suma eficacia, de ajustar al Derecho la actuación del Gobierno y de la Administración: nos referimos, obviamente, al Consejo de Estado, desde su misma reinstauración por la Ley de 10 de febrero de 1940. Tómese, *ad exemplum*, la *Recopilación de Doctrina legal, 1943-45*: en sus menos de sesenta páginas se podrán espigar decenas de dictámenes que son, a la vez que opinión técnica, admoniciones al Gobierno sobre múltiples cuestiones de régimen jurídico que prefiguran ya las líneas maestras del futuro Derecho administrativo. Recuérdese que la mitad de los nueve integrantes del Consejo de Redacción fundador de esta REVISTA estaban vinculados al Consejo de Estado, y la proporción se mantuvo en los años siguientes (7 de 14 en 1958).

de todas esas instituciones. Eso sí que es una hazaña. Y, encima, no solamente no se les fulminó desde las alturas en un ataque de «delirio de antijuridicidad», sino que hasta se les dio alguna Gran Cruz y todo. Por cierto, ¿quién y cómo seleccionaba a esos profesores y magistrados? ¿Quién les mantenía en sus cargos? Si comparamos el espectáculo no demasiado edificante de la judicatura hoy, o analizamos la triste realidad del sistema actual de provisión del profesorado universitario como se ha hecho recientemente en estas mismas páginas, empezaremos a hacernos preguntas que más de uno juzgará impertinentes.

En algún otro lugar hemos esbozado un intento de explicación menos simplista, pero no es éste el momento ni la ocasión de desarrollarlo. Sí replantear la situación en que se encontraban los paladines de la REVISTA, al intentar estructurar un nuevo sistema de relaciones entre la Administración y la sociedad. Una sociedad que era, bien por dogmatismo político, como en el caso español, o por imperativos de la guerra y de la postguerra mundiales, totalitaria, en el sentido propio de la palabra, esto es, que al Estado correspondía la asunción de todos los problemas de la sociedad. Ahora bien, todo Estado totalitario —sea o no democrático, pues no son términos incompatibles— presupone un poder ejecutivo fuerte y una Administración pública intervencionista, generalizada, poderosa y centralizada. Así eran las Administraciones europeas en los cincuenta, con la inmensa tarea de la reconstrucción nacional por delante, reconstrucción en la que también España se hallaba inmersa con un retraso de años. Pero una Administración con aquellas notas es un peligro algo más que virtual para los derechos individuales: de ahí también la urgente necesidad de someter el actuar administrativo a un régimen jurídico que conciliase la energía en la acción pública con la defensa del ciudadano. Lógicamente, esa necesidad era aún mayor allí donde los derechos políticos fundamentales no estaban garantizados, allí donde los textos constitucionales tendían a ser, en terminología de LOEWENSTEIN, semánticos, como era nuestro caso. El empeño hubiera sido imposible —el ejemplo de los países soviéticos lo demuestra— si la Administración y el Estado estuvieran al servicio de una ideología como la comunista; pero, como decía Jesús FUEYO, que tenía motivos sobrados para saberlo, la ideología del Estado franquista consistía en no tener ideología: ya hemos visto el triste papel a que se vieron reducidos casi desde su nacimiento los órganos de elaboración de su doctrina teórica. En realidad, había muy pocos dogmas intangibles en el régimen franquista. Ciertamente, la discrepancia respecto de estos temas fundamentales ponía en marcha una represión

que podía ser feroz; pero en el resto se dejaba actuar a las fuerzas sociales, y si de ello se desprendía una cierta apariencia de libertad, o de democracia, aunque fuese «orgánica», tanto mejor. El que un Tribunal le diese un varapalo a una orden ministerial no era un atentado al sistema: posiblemente a su autoridad máxima más le divertía que otra cosa. De otro lado, muchas de las tendencias políticas que se encontraban, aunque fuera con plena conciencia de su transitoriedad, cómodamente afincadas en el régimen, tenían tras ellas una larga tradición de juridicidad; nunca hubo tantos altos cargos en la Administración con formación exclusivamente jurídica.

De esta forma, no sólo pudo estructurarse, con cierto recelo al principio y decididamente después, un Derecho administrativo modélico, que hizo realidad en nuestro suelo y en nuestras leyes teorías más avanzadas que en cualquier período anterior (16), sino que esa rama del Derecho adquirió una notable *vis expansiva* en materias que, en otras circunstancias, hubieran correspondido al Derecho político o constitucional, asignatura sobre la que sí gravitaba con todo su peso la naturaleza antidemocrática del sistema. Cuando, a partir de 1976, se restableció el orden constitucional, hubo de reconsiderarse los límites de una y otra disciplina, lo que motivó una polémica, en ocasiones agria, de la que queda constancia en estas páginas (17). Temas como la legislación delegada habían sido asumidos plenamente por los estudiosos del Derecho administrativo, en lo que yo llamé en cierta ocasión el «empeño icarriano» de esta ciencia en hacerse la valedora omnímoda del individuo frente al poder público; y vueltas las aguas a su cauce, los constitucionalistas reclamaban la devolución de los terrenos invadidos.

(16) Por otra parte, el totalitarismo estatal no es exclusivo de las dictaduras. Suele olvidarse que dos de las leyes más denigradas del sistema preconstitucional, la de Orden público y la de Vagos y maleantes, son creación de la República, traspuestas posteriormente sin alteraciones sustanciales; la misma República adoptó medidas intervencionistas tan interesantes como poco estudiadas: tal la configuración, por ley, de las tareas de la recolección agrícola como servicio público, para obviar los efectos de las huelgas de obreros en el campo; y tampoco se ha prestado la debida atención a la forma en que quiso resolver el espinoso tema de la articulación de las fuerzas de orden público nacionales con las locales, a partir de la misma Ley de 1933 y, sobre todo, con el interesantísimo Decreto de 16 de septiembre de 1935, dictado en su ejecución.

(17) Por ej., en F. GARRIDO FALLA, *Reflexiones sobre una reconstrucción de los límites formales del Derecho administrativo español*, núm. 97, págs. 7 y 11. Se retornaba, en suma, a la situación tradicional, pervertida por la singularidad del sistema anterior que había permitido a PARADA VÁZQUEZ afirmar que el Derecho político no era sino «un simple sector sin autonomía propia del Derecho administrativo»: error conceptual que describe a la perfección la situación relativa de anchas disciplinas en esa fecha. (J. R. PARADA VÁZQUEZ, *Derecho administrativo, Derecho privado y Derecho garantizador*, núm. 52, pág. 79).

Sea ésta la explicación válida o cualquier otra a la que gustosamente me someto, siempre que no sea hija de dogmatismos apriorísticos o prejuicios irracionales, nadie discrepará en valorar la labor de los juristas de esas décadas como extraordinaria e insólita, tanto por sus circunstancias como por su calidad; y en esa tarea impresionante las páginas de esta REVISTA y los hombres que las escribían tuvieron un papel primordial. Pocas veces, además, una construcción doctrinal de primer orden ha pasado de manera tan radical de su formulación teórica a la realidad: las abstracciones científicas se plasmaron en la pléyade de leyes y reglamentos (18), algunos aún vigentes, y de unas y otros a una eficacia real en la práctica cotidiana, a partir de una jurisprudencia basada en esas normas y en aquella doctrina y progresivamente más avanzada, y de una organización administrativa más racional. Es decir, no solamente se creó una Ciencia del Derecho administrativo inexistente hasta entonces, sino que, casi simultáneamente y a partir de ella, se instauró un régimen jurídico de la Administración casi modélico, en sus estructuras como en sus normas reguladoras y en sus instancias revisoras. A comienzos de los setenta podía afirmarse sin riesgo que España contaba con la mejor Administración pública de su historia: no era mucho decir, teniendo en cuenta que la Administración española ha sido casi siempre un desastre, pero ya era algo. Y esto sí que es acreedor al máximo reconocimiento por parte de todos.

III. EL ENTORNO DE LA REVISTA CINCUENTA AÑOS DESPUÉS

1. *Claroscuros de una «obra bien hecha»*

Una primera ojeada al entorno del Derecho administrativo en nuestros días podría justificar un primer balance triunfalista: por lo pronto, en las dimensiones actuales de la ciencia y de la doctrina. Comparada con la altiva soledad de los años cincuenta, la REVISTA es hoy la decana de una pléyade de publicaciones de idéntica o muy similar dedicación con las que comparte temática y compañaje. Se han multiplicado las cátedras, se han diversificado y cobrado sustantividad ramas y subdivisiones del Derecho adminis-

(18) El malogrado profesor BALLBÉ (no el citado en la nota 15, *supra*) gustaba de afirmar que en los Reglamentos de desarrollo de las Leyes de Régimen Local de 1945-50, de las que era autor en buena parte y siguen vigentes en no menor medida, se contenían preceptos de auténtico rango constitucional. Añádase a lo dicho en el texto la regulación de temas casi inéditos a través de nuevos textos legales en ocasiones de altísimo valor: paradigma de ellos, la Ley del Suelo de 12 de mayo de 1956, cuya Exposición de Motivos es una pieza de literatura jurídica parangonable con las más excelsas del siglo XIX.

trativo; casi todas las autonomías cuentan con sus propias Revisitas en la materia, por no contar las de otra procedencia, y son múltiples las instituciones que se dedican a su estudio y «una barbaridad» —por desgracia, en no pocas ocasiones, en el doble sentido de la expresión— los artículos y libros que se escriben sobre temas que le son propios. La cantidad y, más raramente, la calidad de la obra de autores e instituciones desborda todo lo que los pioneros de 1950 pudieron soñar. No es menos cierto que de casi toda ella se desprende algo así como una cierta sensación de *déjà vu*, de repetitivo, de cierta tendencia a rehuir los planteamientos auténticos de la realidad presente, incluso cuando se abordan temas de rabiosa actualidad, para refugiarse al amparo seguro de las teorías devenidas hoy clásicas, tradicionales y reconfortantes.

Pero toda obra humana, por luminosa que sea y aun tanto más cuanto más luminosa, tiene inevitablemente sus sombras. Esta no iba a ser excepción, y de esas sombras pueden sacarse tantas lecciones como de la luz que las crea. En las páginas de la REVISTA, y de la pluma de sus más prestigiosos colaboradores, se pueden espigar frases como que, a pesar de todo el esfuerzo realizado, el ciudadano medio acude a la justicia administrativa como último resorte, como el que se agarra a un clavo ardiendo, o que la aparición de figuras como la del Defensor del Pueblo no es más que el reconocimiento explícito del fracaso de la justicia administrativa. Tal vez el empeño inicial era excesivamente ambicioso; tal vez ese intento, por otra parte heroico, de compensar en la esfera de lo administrativo las graves deficiencias de las garantías y libertades públicas fundamentales hiciera olvidar qué se puede esperar razonablemente del Derecho administrativo. La realidad demostró pronto que a la lucha «contra» las inmunidades del poder —obsérvese de paso que el vocablo «poder» está empleado aquí en términos absolutos, aplicable a todo poder y no solamente al *pouvoir administratif*, si es que éste existió alguna vez—, el poder respondía creando nuevas fórmulas de inmunidad, nuevos subterfugios y escapismos. Tal vez se hizo caso omiso de lo que pudiéramos llamar la sociología del fenómeno administrativo: el excesivo protagonismo otorgado al Derecho como ciencia pura pasó por alto que, a lo mejor, el Derecho administrativo no era casi nunca más, como ha dicho VILLAR PALASÍ en expresión certera, que ha pasado más inadvertida de lo que debiera, que «una solución de compromiso entre lo que los gobernantes consideran legítimo y lo considerado como útil por los grupos de presión» (19). Tal vez se pasó

(19) En *Consideraciones sobre el sistema jurídico*, núms. 100-102, pág. 567.

por alto lo que advertía ya GARCÍA-TREVIJANO, que se estaba estructurando un Derecho administrativo desde la sola perspectiva del recurso, y ello era un planteamiento históricamente excusable y aun necesario, pero tan grave a la larga como lo sería estudiar una función fisiológica exclusivamente desde su patología. Cuando nos atrevimos a afirmar (20) que estábamos configurando un Derecho administrativo hostil a la Administración nos ganamos toda clase de improperios: pero hoy es lugar común hablar de la «huida» de la Administración del Derecho administrativo, y es evidente que nadie huye de un instrumento que está teóricamente a su servicio si no es porque le resulta incómodo y hostil y se siente agredido por él (21). ¿Quién persigue a esa Administración, que huye desalada como aquella Reina de Mallorca de antaño? ¿Huye de un Derecho que, lejos de ser instrumento de eficacia, es incómoda rémora a su actuar? ¿Huye de un poder político que, legitimado en las urnas, pretende hacer de ella servil instrumento del oportunismo de cada momento? Y aún se nos dice que el particular, que debiera, al menos, ser el gran beneficiado de todo ello, también prefiere huir del régimen jurídico de la Administración y buscar otras vías de defensa o, quizás, de compadreo. Pero todas estas preguntas entroncaban directamente con el grave problema del ser o no ser hoy del Derecho administrativo, y a ello dedicaremos las últimas páginas de estas reflexiones.

2. *Las transformaciones del entorno sociopolítico*

Es lícito preguntarnos si, al borde del segundo milenio, las «ideas cardinales» del Derecho administrativo siguen siendo las que tan magistralmente definiera GARRIDO FALLA en 1952 (22). Más arriba caracterizábamos a la Administración pública de esos años como la propia de una concepción totalitaria del Estado y, por tanto, intervencionista, centralista, generalizada y poderosa. Cabalmente, las cuatro notas opuestas a la dogmática del Estado liberal neocapitalista en el que nos movemos, que aborrece intervenir allí donde no sea absolutamente necesario, y ello luego de agotar todas las vías posibles alternativas; que ha puesto en manos

(20) En el Prólogo a WADE, *Derecho administrativo*, Instituto de Estudios Políticos, 1971.

(21) *Ad exemplum*: J. C. LAGUNA DE PAZ, *La renuncia de la Administración al Derecho Administrativo*, núm. 136, págs. 210 y ss.; S. MARTÍN-RETORTILLO, *Reflexiones sobre la «huida» del Derecho administrativo*, núm. 140, págs. 25 y ss.

(22) En el núm. 7, págs. 11 y ss.

de entidades celosamente defensoras, más que de su autonomía, de su radical independencia —con competencias expresivamente llamadas «excluyentes»— buena parte de sus atribuciones y de sus medios; que devuelve sistemáticamente al mundo privado todas las actividades socioeconómicas que en su día se estimó como un gran avance el que las asumiera, y que aparece hoy como una débil organización contemplada con recelo a la vez por los ciudadanos y por los políticos, excepto, estos últimos, a la hora de ocupar sus puestos directivos, generalmente para anunciar desde ellos la «simplificación» de la Administración y su «acercamiento» al ciudadano (23). Si la Administración a que se referían aquellas «ideas cardinales» ha experimentado un giro de ciento ochenta grados, ¿pueden seguir siendo válidas hoy día?

A este cambio radical del telón de fondo de nuestra doctrina deben sumársele otros factores no menos importantes. Destaquemos solamente dos de ellos. El primero, evidentemente, el respaldo constitucional de la Administración pública, algo que por definición no existía en 1950. «La Administración del Estado sirve, con objetividad y eficacia, los intereses públicos», y este mandato supremo es algo más que un puro «reto dogmático» (24): es la razón de ser y la norma habilitante para la actuación de los órganos administrativos. Es cierto que este precepto constitucional suscita tantos problemas como palabras tiene, puesto que a continuación se habla de su «sometimiento pleno a la Ley y al Derecho», en curiosa expresión que parece dar por supuesto que Ley y derecho son cosas diferentes. Pero, como decía bellamente GARCÍA DE ENTERRÍA en uno de sus más famosos trabajos, sabemos que la ley no es más que un puro pabellón de conveniencia que puede amparar cualquier mercancía de contrabando y puede estar puesta al servicio de toda clase de intereses bastardos que nada tienen que ver con los públicos. ¿Está la Administración necesariamente sometida a la ley que no persigue esos intereses públicos a los que ha de servir, sino a los arbitrariamente definidos alternativamente por el «rodillo» de las mayorías absolutas o por las componendas de los gobiernos minoritarios, o, por el contrario, debe diseñar unos instrumentos propios que le permitan seguir siendo fiel a lo que la Constitución espera de ella? No olvidemos que el principio de le-

(23) Vid. el delicioso artículo de S. MARTÍN-RETORTILLO, *De la simplificación de la Administración pública*, núm. 147, págs. 7 y ss. La experiencia repetida justificaría el decir, parodiando a GOERING, que cada vez que un alto dignatario anuncia su propósito de «simplificar» la burocracia y de «acercar la Administración al ciudadano», se sienten tentaciones de echar mano a la pistola.

(24) L. ORTEGA, *El reto dogmático del principio de eficacia*, núm. 133, págs. 7 y ss.

gualidad es algo más que un principio de legalidad formal; la legalidad vale en tanto sea presupuesto de eficacia y no simplemente de apoyo normativo, como puso de relieve VILLAR PALASÍ al estudiar el principio de legalidad presupuestaria, en una construcción doctrinal perfectamente trasladable al resto de la actividad administrativa (25). De aquí que pueda postularse un sesgo radical en las próximas «ideas cardinales» del Derecho administrativo, que no tendrá que ocuparse verosímilmente tanto —sin omitirlo, como es obvio— de defender al ciudadano frente a la actuación administrativa como de defender a la propia Administración de aquellas otras instancias que comprometen la consecución del mandato constitucional. Existen, por desgracia, pruebas evidentes de la necesidad urgente de esa reconsideración (26).

Un segundo factor de alteración, más solapado pero no menos trascendente a medio plazo, es el que cabría denominar como el de la recepción de técnicas ajenas a nuestra tradición jurídica, especialmente de raíz anglosajona, en buena parte por la introducción del Derecho comunitario europeo. Confluyen a veces aquí, de un lado, los imperativos de la unidad normativa de la Unión y, de otro, esa ya aludida «huida» del Derecho administrativo que le resulta grata a la propia Administración. Pero esa «huida» encubre, en verdad y con cierta hipocresía, la voluntad manifiesta de «seguir mandando», bien que a través de técnicas no reducibles al Derecho administrativo ni a las formas clásicas de fiscalización. El fenómeno es demasiado variopinto para poder ser sintetizado en unas líneas, pero a veces uno se pregunta si, al igual que en los años cincuenta los juristas tradicionales se mofaban de la Ciencia de la Administración calificándola de *diritto amministrativo senza diritto*, no estaremos hoy inventando la Administración pública *che non é pubblica*. Al final, se está descubriendo que una de las esferas del poder más inmunes es la que se rige por el Derecho privado: el fenómeno es demasiado evidente en la privatización de determinados servicios y empresas públicas o en el uso y abuso de la técnica de precios privados en vez de tasas o exacciones de Derecho público. El nuevo Derecho administrativo ha de saber encauzar este nuevo fraude, a los intereses públicos como a los derechos de los ciudadanos (27).

(25) J. L. VILLAR PALASÍ, *La dinámica del principio de legalidad presupuestario*, núm. 49, en especial pág. 12.

(26) Me remito, como botón de muestra, a E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *El Derecho urbanístico español a la vista del siglo XXI*, en «CIVITAS. Revista Española de Derecho Administrativo», núm. 99, págs. 395 y ss. Solamente hay algo más estremecedor que su lectura: la contemplación de la realidad del ordenamiento territorial y de sus frutos en los últimos años.

(27) No es éste el lugar de desarrollar el tema *in extenso*; quien quiera asomarse a un

IV. CONCLUSIÓN: MENSAJE A LAS NUEVAS GENERACIONES

El espectáculo actual de una Administración invertebrada y en proceso de disolución, que es contemplada con recelo por el poder político, con desconfianza por los tribunales y con la íntima convicción de su inoperancia por el particular, nos llevaría a su vez al extremo opuesto de aquel triunfalismo a que aludíamos más arriba; y no estaríamos solos: *Supprimer le Droit administratif?*, se preguntaba con angustia un número monográfico de la revista «Pouvoirs» hace unos pocos años; y la misma pregunta de la necesidad de refundar nuestra Ciencia si queremos que sobreviva se la plantean como conclusión («Administrative law theory: a new foundationalism?») los editores del muy reciente e interesante libro *Administrative law facing the future* (28). Parece, pues, cierto que ha llegado el momento de replantearnos las ideas básicas del Derecho administrativo y aun de lo que sea propiamente hablando la Administración pública, y ello ha de hacerse *ab ovo*, desde sus mismos cimientos, buscando esas nociones cardinales, esos ideales, esas funciones, todo ello nuevo, que reclama la sociedad de nuestro tiempo. Y ése es, ni más ni menos, el mensaje de responsabilización que han de lanzar los viejos maestros, desde la altura de este medio siglo cumplido que nos contempla, a los jóvenes de hoy que quieran proclamarse con legítima ambición discípulos suyos.

Y al respecto no hay que olvidar que existen dos clases de discípulos. Es la una la de aquellos que siguen con escrupulosa fidelidad el camino que abrieron los maestros, ahondando su huella,

ejemplo de ello puede hacerlo a través del tratamiento del complejísimo problema de la seguridad industrial (parcialmente abordado en V. ALVAREZ GARCÍA, *Introducción a los problemas jurídicos de la normalización industrial*, núm. 147, págs. 307 y ss). Así, la «Entidad Nacional de Acreditación», creada por la Ley de Industria de 1992 (desarrollada por el RD 2200/1995), es por mandato expreso de la Ley una Asociación de Derecho privado constituida al amparo de la Ley de Asociaciones de 1964. Pero este régimen jurídico engañoso oculta que, según sus Estatutos, su presidente es designado por el Ministerio de Industria; los documentos que expide («acreditaciones») tienen, según sus Estatutos (!), carácter de documento público con validez nacional e internacional; existe un sistema de recursos y de régimen funcional de sus órganos colegiados calcados de la Ley 30/1992; se desenvuelve, como AENOR, que estudia ALVAREZ GARCÍA, en un régimen de monopolio que no es *de iure*, pero tampoco *de facto*, como dice ese autor, porque responde a recomendaciones (no normativas) de los órganos técnicos de la Unión Europea que preconizan la existencia de un único organismo, privado o público, nacional en la materia, etc.

(28) Peter LEYLAND y Terry WOODS, eds., Blackstone Press, 1998. Por la especial vigencia que tienen entre nosotros, citaremos los estudios en él comprendidos de Rodney AUSTIN («Administrative law reactions to the changing concepts of public service»), Gavin DREWRY («The Ombudsman: parochial stopgap or global panacea?») y Linda MULLABY y Judith ALLSOP («A wolf in sheep's clothing? Informal resolution of complaints in the Health Service»), además del citado en el texto.

glosando su pensamiento, agregando escolios y corolarios y poniéndola al día. Son celosos continuadores de la obra de aquéllos, a la que llevan a sus últimos límites, hasta agotar las vetas más recónditas de los filones que ellos alumbraron. Nadie dude de que son beneméritos y deba reservárseles un puesto de honor. Pero el verdadero discípulo no es un mero proseguidor de caminos trillados, que aporta poco o nada de nuevo, si acaso en un *facile inventus addere*, a lo que ya descubrieron sus maestros. El verdadero discípulo es el que asume como propias no las teorías, sino la postura vital, la *Weltanschauung*, la chispa genial que alumbró el descubrimiento primigenio; el que hace frente a la nueva realidad con la misma audacia y el ímpetu con que lo hicieron sus maestros cuando eran jóvenes, y no vacila en ser iconoclasta y echar a los vientos cuanto en su obra le resulte inútil, obsoleta y perturbadora. Porque la primera, la decisiva, la auténtica lección revolucionaria de la generación de 1950 creadora de esta REVISTA, no se halla escrita en sus Tratados, ni en los artículos, ni en las lecciones magistrales. Lo más admirable de tan admirable trayectoria científica es el arrojo con que, un buen día, decidieron que casi nada de la obra de los grandes maestros que les precedieron —y claro está que los hubo, por olvidados que hoy estén— servía para construir el nuevo Derecho administrativo y la nueva idea de Administración pública que exigía la sociedad en ese momento. Serán los más fieles discípulos de aquellos geniales intuitivos quienes osen acercarse hoy a su obra y comiencen a demoler, con esa audacia un tanto inconsciente propia de toda ilusión juvenil, a cuanto huele en ella a fósil, a oxidado, a residuo de un pasado que no ha de volver. Si lo saben hacer, estarán rindiendo, tal vez sin darse cuenta del todo, el mayor homenaje a aquel puñado espléndido de mentes excepcionales que iniciaron, medio siglo atrás, la azarosa tarea de sacar de la nada esta REVISTA; y ya hemos visto que, a pesar de engañosas apariencias, la circunstancia de este final de siglo no es menos dramática que entonces ni es menos necesario hoy que ayer ese trastornar radical de los fundamentos de nuestra disciplina. Ese es el papel de las nuevas generaciones, y a ello hemos de convocarles incluso quienes aportamos apenas un grano de arena a una tarea que contemplamos con legítimo orgullo, pero también con la convicción de que, iniciado un nuevo ciclo histórico, esa «obra bien hecha» del ayer debe ser ejemplo a imitar pero no dogma al que someterse.

Corrían los primeros años cincuenta; y uno de los máximos maestros de hoy, al saber que a uno de sus primeros doctrinos daba aún clases de una disciplina afín uno de los grandes maes-

tros de antaño, venerable y barbada figura que circulaba, como un espectro del pasado, por los pasillos de la vieja Facultad, comentó: «De modo que aún has llegado a tener por profesor a X... ¡El daño que ha hecho ese hombre al Derecho administrativo! ¡Habría que fusilarlo!» No aconsejaré yo, ciertamente, tan contundentes medidas a los jóvenes de hoy que quieran ser los maestros del mañana: pero sí algo de esa actitud mental, si bien no tan sanguinaria, no menos radical científicamente hablando. Tienen esos jóvenes la inmensa ventura de tener como punto de partida hacia nuevos horizontes la espléndida plataforma de despegue que construyeron estos cincuenta años que hoy celebramos. Pero las nuevas aventuras creadoras, las técnicas y procedimientos innovadores, esos nuevos horizontes por descubrir, a ellos, y a ellos solamente, corresponde imaginar, manejar y, si tienen suerte, alcanzar. Porque su única obligación con la Historia, como quería Oscar WILDE, es volverla a escribir.

